Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2152 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Kosovo

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2152
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2016

Fiche: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Kosovo

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (Kosovo).

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 mei 2016

c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 277

d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0277

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) *Rechtsbasis*
Artikel 77, lid 2 onder a, VWEU

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor Verordening 539/2001, waarin is geregeld welke nationaliteiten visumplichtig zijn en welke daarvan zijn vrijgesteld, te wijzigen middels een verordening teneinde Kosovo over te hevelen van de lijst van visumplichtige nationaliteiten naar de lijst van nationaliteiten die daarvan zijn vrijgesteld. Het voorstel ziet uitsluitend op visumliberalisatie voor houders van een biometrisch paspoort. Visumliberalisatie is het afschaffen van de visumplicht voor burgers van een land met een biometrisch paspoort voor een verblijf van maximaal 90 dagen. Het gaat dan om toeristen, zakenreizen en familiebezoek. De visumplicht wordt alleen afgeschaft voor de burgers van het betreffende land, niet voor in dat land regulier of irregulier verblijvende vreemdelingen. Visumliberalisatie gaat niet over het openen van grenzen of toetreding tot Schengen: grenscontrole en vreemdelingentoezicht blijven ongewijzigd van kracht. Ook geeft het afschaffen van de visumplicht geen recht om in de Europese Unie te werken of te wonen. Om in de Europese Unie te mogen werken is een tewerkstellingsvergunning nodig. Kosovo verleent aan EU-burgers al vrijstelling van de visumplicht voor de verblijfsduur van 90 dagen. De visumvrije status zal pas worden ingevoerd wanneer de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) hiertoe besluit en het Europees Parlement ermee heeft ingestemd.

De visumdialoog met Kosovo vindt zijn oorsprong in het bredere EU-beleid voor de landen van de Westelijke Balkan, gericht op vrede, stabiliteit en economische ontwikkeling in de Westelijke Balkan. Anders dan bij het Oostelijk Partnerschap, is het beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan ook gericht op de geleidelijke integratie van deze landen

in de EU. Het stabilisatie- en associatieproces (SAP) biedt het strategische kader voor die geleidelijke integratie. Op 1 juli 2013 trad Kroatië als eerste van de zeven landen van de Westelijke Balkan toe tot de EU; Montenegro, Servië, Macedonië en Albanië zijn officieel kandidaat-lidstaat en met Montenegro en Servië zijn de toetredingsonderhandelingen geopend. Kosovo is, samen met Bosnië en Herzegovina, een potentiële kandidaat-lidstaat. Kosovo is het laatste land van de Westelijke Balkan waarvoor de visumplicht geldt; houders van biometrische paspoorten van de andere landen van de Westelijke Balkan zijn al vrijgesteld van de visumplicht.

Na de start van een visumdialoog in januari 2012, is in juni 2012 een visumliberalisatie- roadmap gepresenteerd aan Kosovo, bestaande uit twee delen.

Het eerste deel ziet op terugkeer en re-integratie en stelt voorwaarden ten aanzien van:
- implementatie van nationale wetgeving en bestaande overeenkomsten op het gebied van terugkeer;
- waar van toepassing, het afsluiten van nieuwe terugkeer-overeenkomsten;
- snelle en effectieve procedures voor identiteitsvaststelling ten behoeve van terugkeer;
- capaciteitsopbouw voor de verwerking van terugkeer-verzoeken;
- naleving van de eisen op het gebied van gegevensbescherming in het kader van terugkeer;
- het vastleggen van taken en verantwoordelijkheden van de autoriteit, belast met re-integratie;
- implementeren van een re-integratie strategie en actieplan.

Het tweede deel stelt op de volgende vier terreinen een groot aantal voorwaarden.

1) documentveiligheid, inclusief biometrie;
   - de afgifte van (via machine) leesbare biometrische paspoorten, in overeenstemming met de normen van de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de EU;
   - het treffen van maatregelen ten aanzien van de integriteit en veiligheid van de basisadministratie, documentveiligheid, afgifte van brondocumenten en notariële akten;
   - capaciteitsopbouw op het gebied van basisadministratie;
   - gedragscode en instelling van opleidingsprogramma's op het gebied van anticorruptie, veilige omgang met persoonsdocumenten en gegevensbeveiliging;
   - systematische rapportage aan Interpol/Lost And Stolen Passports (LASP) database over verloren en gestolen paspoorten, reguliere uitwisseling van paspoort specimen en samenwerking op documentveiligheid in de EU.
2) geïntegreerd grensbeheer en migratiemanagement;
   - effectieve implementatie van wetgeving conform het EU acquis voor grenscontrole, door middel van adequate grenscontroles en grensbewaking, inclusief de implementatie van risico analyses, met gebruikmaking van inlichtingen over criminaliteit en directe toegang en consultatie met relevante nationale en internationale databases; wettelijk en institutioneel kader voor grensbeheer overeenkomstig de EU- en internationale normen en doeltreffende interinstitutionele samenwerking;
   - implementatie van bestaande bilaterale overeenkomsten op het gebied van grensbeheer, het zonodig afsluiten van nieuwe overeenkomsten en afronding van de afspraken met Montenegro over de grensafscheiding;

- ingebruikname en implementatie van een nieuw strategie- en actieplan voor internationaal grensbeheer;
- waar van toepassing, inrichting van gezamenlijke grensposten voor gecoördineerde grenscontroles en -bewaking voor personen, voertuigen en goederen, inclusief vaste en mobiele eenheden, gecoördineerde monitoring en patrouilles;
- verbetering van de preventie, detectie van – en onderzoeken naar – ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensensmokkel, de facilitatie van irreguliere migratie, drugs- en wapentransport en activiteiten van mobiele criminele organisaties, door middel van gegevensuitwisseling met lidstaten en derde landen conform de vereisten op het gebied van gegevensbescherming en de noodzakelijke strategische en operationele informatie en inlichtingen;
- capaciteitsopbouw van – en op basis van de nieuwe wettelijke voorzieningen versterken van de onderlinge samenwerking tussen – de nationale organisaties op het gebied van grensbeheer;
- verbetering van toegang tot het grensbeheersysteem voor alle betrokken organisaties, conform de vereisten op het gebied van gegevensbescherming; training op het gebied van anti-corruptie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit;
- samenstellen en delen van statistieken op het gebied van grensbeheer met de lidstaten, Commissie en EULEX.
- onderzoeken van modaliteiten van samenwerking met FRONTEX;
- treffen van maatregelen omtrent de betrouwbaarheid van luchtvaartmaatschappijen inclusief financiële boetes en teruggeleiding van derdelanders;
- wettelijke kaders voor legale migratie en het tegengaan van irreguliere migratie conform het EU acquis;
- toepassen van een migratiestrategie, toezien op effectiviteit en opstellen van duidelijke prestatie-indicatoren;
- ontwikkelen van een migratie-gegevensbestand en zorgdragen voor toegang daartoe voor de relevante instanties op het gebied van migratiemanagement conform de vereisten op het gebied van gegevensbescherming;
- inrichten en toepassen van een monitorings-mechanisme voor migratiestromen en het benoemen van een bevoegde instantie voor gegevensverzameling en -analyse op dit gebied;
- ontwikkeling van een methode en verbetering van de capaciteit ten behoeve van preventie en detectie van – en onderzoek naar – mensensmokkel en facilitatie van irreguliere migratie;
- ontwikkeling van een procedure voor teruggeleiding van illegaal verblijvende derdelanders;
- anti-corruptie training voor migratie-ambtenaren;
- samenstellen en delen van statistieken op het gebied van legale en irreguliere migratie met de lidstaten, Commissie en EULEX.
- onderzoeken van vormen van samenwerking met regionale initiatieven op gebied van migratie, asiel en vluchtelingen;
- wettelijke kaders voor – en implementatie van – asielwetgeving conform het EU aqcuis;
- capaciteitsopbouw van asiel-instanties, met name op het gebied van de behandelomstandigheden en -procedures;
- verbetering van de bestaande omstandigheden, documentatie en publieke diensten voor asielzoekers, inclusief behoeftige personen;
- toezien op onafhankelijkheid en verbetering van de capaciteit voor de toezichthoudende instantie op het gebied van asiel;
- anti-corruptie training voor asiel-ambtenaren;
- samenstellen en delen van statistieken op het gebied van asiel met de lidstaten, Commissie en EULEX;

- onderzoeken van vormen van samenwerking met het European Asylum Support Office (EASO).

3) openbare orde en veiligheid;
   - wettelijke kaders voor de voorkoming, bestrijding en vervolging van – en onderzoek naar – georganiseerde criminaliteit en corruptie, geld witwassen, economische en financiële misdaad, financiering van terrorisme, mensensmokkel inclusief seksuele uitbuiting van kinderen en drugssmokkel conform het EU acquis;
   - toezien op proactief onderzoek naar – en vervolging van – mensensmokkelaars en verbetering van slachtoffer-identificatie;
   - implementatie van strategieën en actieplannen op deze gebieden, toezien op effectieve actie en vervolging en ontwikkeling van prestatie-indicatoren;
   - instellen van proactief onderzoek naar onverklaarbare rijkdom, inrichten van een solide anti-witwas en beslagleggingssysteem;
   - capaciteitsopbouw van politie, de eenheid verantwoordelijk voor financiële inlichtingen, aanklagers en rechters ten behoeve van effectief en onpartijdig onderzoek naar en vervolging van georganiseerde misdaad en corruptie inclusief geld-witwassen en financiële misdaad en terrorisme;
   - opbouw van een track record van onderzoeken en rechtzaken op deze gebieden;
   - verbetering van coördinatie, samenwerking, gegevensuitwisseling en van inlichtingen m.b.t. criminaliteit tussen politionele en justitiële instellingen met het oog op opbouw van een goede track record op bovengenoemde gebieden;
   - implementatie van bestaande wetgeving m.b.t. getuigenbescherming en capaciteitsopbouw op dit terrein;
   - bijhouden van een betrouwbaar strafblad-gegevensbestand, ook op basis van wederzijdse rechtsbijstand;
   - toezien op goede tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter;
   - effectieve mechanisme voor de preventie van corruptie, identificatie en follow-up van corruptie-risico's, inclusief risico-analyses in kwetsbare sectoren, toezien op transparantie, integriteit en verantwoordelijkheid van het gezag en gekozen functionarissen, detectie en preventie van belangenverstrengeling;
   - toezien op effectiviteit van het anti-corruptie agentschap;
   - training op het gebied van anti-corruptie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit voor functionarissen die werkzaam zijn op deze terreinen;
   - samenstellen en delen van statistieken op het gebied van onderzoek, vervolging en tenuitvoerlegging van zaken van georganiseerde criminaliteit, corruptie en terrorisme, met de lidstaten, Commissie en EULEX;
   - implementatie van bestaande overeenkomsten op het gebied van politionele samenwerking en zonodig afsluiten van nieuwe overeenkomsten;
   - waar nodig uitzenden van politie liaison officers naar lidstaten en derde landen;
   - verbetering van de preventie en detectie van – en onderzoeken naar – ernstige grensoverschrijdende criminaliteit waaronder mensensmokkel, de facilitatie van irreguliere migratie, drugs- en wapentransport en activiteiten van mobiele criminele organisaties door middel van gegevensuitwisseling met instantie van de lidstaten en derde landen conform de nationale vereisten op het gebied van gegevensbescherming en de noodzakelijke strategische en operationele informatie en inlichtingen;
   - samenwerking met EULEX voor een veilige, betrouwbare en efficiënte uitwisseling van strategische en operationele informatie

en criminele inlichtingen, nodig voor preventie en detectie van – en onderzoeken naar – ernstige grensoverschrijdende criminaliteit en implementatie van de bestaande regeling met EULEX voor uitwisseling van douane en belasting gegevens;

- er op toezien dat gegevensuitwisseling op dit gebied functioneert richting alle lidstaten;
- verbetering van operationele samenwerking met politionele instellingen van de lidstaten en derde landen;
- verbetering van inlichtingengestuurde onderzoekscapaciteit van politionele instellingen;
- samenstellen en delen van statistieken op het gebied van gegevensuitwisseling en gemeenschappelijke operaties en onderzoeken met de lidstaten, Commissie en EULEX;
- onderzoeken van modaliteiten voor samenwerking met EuropOL, EMCDDA en regionale initiatieven op het gebied van politionele samenwerking;
- implementatie van bestaande wetgeving en overeenkomsten op het gebied van internationale juridische samenwerking in criminele aangelegenheden en, waar nodig, afsluiten van nieuwe overeenkomsten;
- treffen en implementeren van maatregelen ter verbetering van de effectiviteit, efficiency en onpartijdigheid van juridische samenwerking in criminele aangelegenheden met lidstaten en derde landen;
- implementatie van de technische regeling met EULEX voor wederzijdse rechtshulp;
- er op toezien dat juridische samenwerking in criminele aangelegenheden functioneert richting alle lidstaten;
- samenstellen en delen van statistieken op het gebied van juridische samenwerking in criminele aangelegenheden met de lidstaten, Commissie en EULEX;
- onderzoeken van modaliteiten voor samenwerking met EUROJUST;
- totstandkoming en effectieve implementatie van wetgeving conform het EU acquis voor gegevensbescherming;
- toezien op de onpartijdigheid en capaciteitsopbouw van de gegevensbeschermings-instantie;
- trainen van functionarissen belast met gegevensbescherming op anti-corruptie.

4) externe betrekkingen en grondrechten;
   - er op toezien dat vrij verkeer van Kosovaarse burgers niet onterecht wordt belemmerd, inclusief maatregelen van discriminatoire aard op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, taal, religie of geloof, politieke opvattingen, etc;
   - er op toezien dat alle Kosovaarse burgers – waaronder vrouwen, kinderen, mensen met lichamelijke beperkingen of behorend tot een minderheid en andere kwetsbare personen, vluchtelingen en «returnees» – vrije toegang hebben tot reis- en identiteitsdocumenten en de basisadministratie;
   - er op toezien dat alle nationale voorzieningen ten aanzien van mensenrechten en bescherming van minderheden volledig worden nageleefd;
   - aannemen en implementeren van wetgeving op het gebied van bescherming tegen discriminatie;
   - toezien op adequate implementatie van de relevante wetgeving omtrent de voorwaarden en omstandigheden voor het verkrijgen van de Kosovaarse nationaliteit;
   - toezien op volledig onderzoek naar etnisch-gedreven incidenten in het licht van vrij verkeer, inclusief incidenten gericht tegen minderheden;

- totstandkoming en effectieve implementatie van wetgeving ter verbetering van de integratie van personen, behorend tot minderheden van andere nationaliteiten.

Deze vele, scherpe voorwaarden zien zowel op het creëren van de benodigde wettelijke, beleidsmatige en institutionele kaders als op de effectieve, duurzame en meetbare implementatie hiervan.

De Commissie heeft tussen februari 2013 en december 2015 drie voortgangsrapportages uitgebracht, waarin is beschreven welke stappen Kosovo op alle bovengenoemde deelonderwerpen heeft gezet om aan de voorwaarden te voldoen. Het laatste voortgangsrapport van december 2015 stelde dat nog aan 8 benchmarks diende te worden voldaan. Bij het voorstel voor visumliberalisatie van 4 mei is een extra rapport gevoegd waarin is ingegaan op de voortgang op deze openstaande benchmarks in de tussenliggende periode.
De Commissie oordeelt dat Kosovo voldoet aan alle benchmarks die waren vastgesteld voor elk van de deelgebieden met dien verstande dat Kosovo de grensovereenkomst met Montenegro moet hebben geratificeerd ten tijde van besluitvorming op het voorstel en een beter track-record zal hebben opgebouwd ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie op het moment dat visumliberalisatie voor Kosovo inwerking treedt. Hiermee is Kosovo het laatste land van de Westelijke Balkan dat de roadmap voor visumliberalisatie heeft afgerond, aldus de Commissie.
Ten slotte zegt de Commissie in haar voorstel toe de voortdurende implementatie van de voorwaarden van de visumliberalisatie roadmap door Kosovo actief te blijven monitoren, in lijn met het bestaande post-visumliberalisatie monitoring mechanisme voor de landen van de Westelijke Balkan, het SAP en, als dat nodig is, ad hoc mechanismes.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht groot belang aan het EU-beleid voor de landen van de Westelijke Balkan, gericht op vrede, stabiliteit en economische ontwikkeling in de Westelijke Balkan in de vorm van hun geleidelijke integratie in en uiteindelijke toetreding tot de EU. Zowel toetredingsproces als de visumliberalisatie roadmap gelden als effectieve aanjagers voor noodzakelijke hervormingen en samenwerking op belangrijke gebieden. Visumvrij reizen vergemakkelijkt bovendien de handels- en intermenselijke contacten.
Het visumbeleid voor maximaal 90 dagen is een EU-bevoegdheid. Bij voorstellen voor visumliberalisatie ziet Nederland erop toe dat is voldaan aan de in de roadmap (of het VLAP) gestelde voorwaarden. Ook na een besluit tot opheffing van de visumplicht moeten landen die zijn vrijgesteld van de visumplicht blijven voldoen aan de strikte voorwaarden van de visumliberalisatie roadmap. Dit vergt adequate monitoring door de Europese Commissie. In het geval dat visumliberalisatie leidt tot bijvoorbeeld een hoge instroom van asielaanvragers en/of illegale immigranten, kan een beroep worden gedaan op de zogenaamde noodremprocedure voor (tijdelijke) opschorting van de visumliberalisatie waarin is voorzien in de EU-wetgeving[1] en waarvoor een voorstel is gedaan door de

[1] Verordening (EU) nr. 1289/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld

Commissie ter verdere aanscherping daarvan. Uw Kamer werd hierover geïnformeerd met het BNC fiche van 17 mei 2016 (Kamerstuk 22 112, nr. 2138).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet sluit zich aan bij het oordeel van de Commissie dat Kosovo aan de gestelde voorwaarden van de visumliberalisatie roadmap voldoet behoudens de ratificatie van de grensovereenkomst met Montenegro en een gedegen track-record ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie. Het kabinet acht het noodzakelijk dat helderheid en zekerheid bestaat ten aanzien van het volledig voldoen aan de gestelde voorwaarden door Kosovo. Met Nederlandse finale instemming met het voorstel zal dan ook worden gewacht tot de Commissie hierover nader heeft gerapporteerd – zoals verzocht door de JBZ Raad van 20 mei jl. – en constateert dat ook deze laatste uitstaande punten zijn vervuld.
Ook acht het kabinet het van belang dat de Commissie de behaalde benchmarks blijft monitoren. Daarnaast zet het kabinet zich in voor snelle goedkeuring en inwerkingtreding van het aangescherpte noodrem-mechanisme zoals beschreven in 3a, en voor herinvoering van de visumplicht indien afschaffing van de visumplicht leidt tot ongewenste effecten.

Hieronder wordt per onderdeel van de visumliberalisatie roadmap ingegaan op het oordeel van de Commissie over de implementatie van de benchmarks die ten tijde van de laatste voortgangsrapportage van december 2015 nog niet waren vervuld, de ontwikkelingen sindsdien en de visie van het kabinet hierop. Voor een volledig overzicht van de visie van de Commissie op de voortgang van Kosovo wordt verwezen naar de voortgangsrapporten en bijbehorende Staff Working Documents[2].

De Commissie stelt in de derde voortgangsrapportage van december 2015 dat verregaande hervormingen zijn doorgevoerd op JBZ-terrein in Kosovo, dat gedegen en effectieve voortgang is geboekt op alle terreinen van de roadmap en dat dit laat zien dat Kosovo zich heeft gecommitteerd en – in de woorden van de Commissie – een grote prioriteit heeft gegeven aan het voldoen aan de voorwaarden.

- In die voortgangsrapportage geeft de Commissie verder aan dat Kosovo aan nog acht benchmarks moet voldoen en doet hierbij acht aanbevelingen.

Ten aanzien van het eerste deel van de visumliberalisatie roadmap, dat ziet op terugkeer en re-integratie, stelt de Commissie in het derde voortgangsrapport vast dat Kosovo aan alle voorwaarden op het gebied van terugkeer voldoet. Het kabinet sluit zich hier bij aan. Ook Nederland heeft met Kosovo een terug- en overname overeenkomst en een goede samenwerking op dit gebied.
Ten aanzien van re-integratie stelt de Commissie in het derde rapport, samengevat, dat uitkering uit de middelen van het reïntegratiefonds nog in te veel gevallen uitbleef, o.a. ten aanzien van begeleiding bij het zoeken naar arbeid. In het extra rapport bij het voorstel voor visumliberalisatie wordt cijfermatig onderbouwd dat Kosovo die bevinding serieus ter hand heeft genomen en oordeelt de Commissie dat daarmee aan de laatste voorwaarde op dit onderdeel is voldaan. Het kabinet volgt dat oordeel van de Commissie.

[2] COM(2013)66 van 8 februari 2013, COM(2014)488 van 24 juli 2014, COM(2015)906 en SWD(2015)706 van 18 december 2015 en COM(2016)276 van 4 mei 2016.

Ten aanzien van het tweede deel van de visumliberalisatie roadmap, geeft de Commissie in het derde voortgangsrapport bij het onderdeel documentveiligheid aan dat Kosovo aan de voorwaarden voldoet, behoudens de implementatie van secundaire wetgeving voor naamswijzigingen. Dit heeft betrekking op een recent opgericht speciaal comité dat zich bezig houdt met verificatie van naamswijzigingsverzoeken. De Commissie roept in haar derde rapport Kosovo op dat het moet aantonen dat dit punt daadwerkelijk is geïmplementeerd. Ook ten aanzien van deze voorwaarde laat een cijfermatig overzicht in het extra rapport zien dat hieraan is voldaan. Het kabinet sluit zich aan bij deze constatering van de Commissie.

Op het terrein van grensbeheer stelt de Commissie in haar derde rapport vast dat de grensovereenkomst met Montenegro nog niet is geratificeerd en geeft de Commissie aan dat dit een randvoorwaarde is voor de toekenning van visumliberalisatie. Verder oordeelt de Commissie dat aan alle benchmarks op het terrein van migratiemanagement is voldaan. Ten aanzien van asiel constateert de Commissie een laag toekenningspercentage voor asielaanvragen in Kosovo en beveelt de Commissie aan dat Kosovo de redenen hiervoor moet monitoren.
Uit het extra, vierde rapport van de Commissie blijkt dat de overeenkomst met Montenegro in maart 2016 is getoetst aan de internationale normen en daar aan voldoet. De overeenkomst is nog niet geratificeerd. Volgens de Commissie werkt Kosovo toe naar ratificatie van de overeenkomst op de dag dat het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor visumliberalisatie zal zijn aangenomen. Het kabinet neemt hier nota van en hecht aan zekerheid omtrent daadwerkelijke ratificatie van de grensovereenkomst met Montenegro.

In de Raad van 20 mei is de Commissie verzocht te rapporteren over de verdere voortgang; het kabinet zal er op toezien dat dit punt daar in wordt meegenomen.
Verder omschrijft het extra rapport dat – van de 59 asielaanvragen die in 2015 zijn gedaan in Kosovo – 53 personen zijn vertrokken; van de resterende 6 aanvragen zijn er twee gehonoreerd. De Commissie geeft aan dat Kosovo inmiddels monitort wat de reden is van het lage percentage toegekende asielaanvragen in Kosovo. Hiermee is voldaan aan alle criteria op het gebied van asiel. Het kabinet acht het van belang dat monitoring hiervan wordt voortgezet en zal er op toezien dat ook dit punt nog verder wordt meegenomen door de Commissie.

Bij het onderdeel dat ziet op de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, corruptie en terrorisme, doet de Commissie in haar derde voortgangsrapport een aantal belangrijke aanbevelingen voor drie openstaande benchmarks en merkt deze aan als prioritair. Dit betreft:

- de overheveling van voldoende rechters en ondersteunend personeel naar afdelingen voor zware criminaliteit bij rechtbanken door heel Kosovo;
- het opbouwen van een track record op het gebied van onderzoeken, vonnissen en inbeslagname bij ernstige zaken op het gebied van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder door het toekennen van mandaat en middelen aan de centrale coördinator op dit terrein voor het leiden van multidisciplinaire teams voor financieel onderzoek en de monitoring van de follow-up van dergelijke rechtszaken; en
- toezien op de operationele onafhankelijkheid van het Public Procurement Review orgaan en de implementatie van strikte integriteitsplannen ter bescherming van de onafhankelijkheid van dit orgaan en het Public Procurement Regulatory comité.

In het extra, vierde rapport bij het voorstel voor visumliberalisatie onderbouwt de Commissie dat inmiddels aan de voorwaarden van het

eerste punt is voldaan. Ten aanzien van het tweede punt stelt de Commissie dat Kosovo aan voldoende elementen heeft voldaan. Ook voor het derde punt rapporteert de Commissie dat sprake is van voldoende voortgang.
Het kabinet onderkent dat op dit omvangrijke onderdeel van de visumliberalisatie roadmap veel is bereikt en onderschrijft tegelijkertijd de prioriteit die de Commissie toekent aan bovengenoemde punten. Dat Kosovo zich daadwerkelijk heeft gecommitteerd aan de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie, zal vooral moeten blijken uit een positief track record. Het kabinet zal de nadere informatie van de Commissie daar op beoordelen. Met name op het tweede punt zal het kabinet er op toezien dat de Commissie rapporteert over de verdere ontwikkelingen.

Ten aanzien van politionele samenwerking, juridische samenwerking en gegevensbescherming, oordeelt de Commissie in het derde rapport dat Kosovo aan alle gestelde voorwaarden voldoet. Het kabinet sluit zich aan bij dat oordeel van de Commissie; op deze terreinen zijn geen openstaande aandachtspunten binnen de reikwijdte van de roadmap.

Ten slotte oordeelt de Commissie in haar derde voortgangsrapportage bij het onderdeel externe betrekkingen en grondrechten dat ook hier aan de voorwaarden is voldaan, behoudens de capaciteitsopbouw (personeel en infrastructuur) bij de ombudsman, die nodig is nu nieuwe wetgeving heeft geleid tot een breder mandaat. Uit het extra, vierde rapport bij het voorstel voor visumliberalisatie blijkt dat Kosovo hier inmiddels opvolging aan heeft gegeven en stelt de Commissie dat aan alle benchmarks op dit terrein is voldaan. Het kabinet steunt dit oordeel. Daarnaast hecht het kabinet aan de door de Commissie toegezegde blijvende monitoring van de naleving van alle benchmarks van dit onderdeel, met name op het terrein van bestrijding van discriminatie en etnische incidenten.

Conclusie kabinetsappreciatie

Het kabinet sluit zich aan bij de bevindingen van de Commissie. Kosovo heeft vrijwel alle benchmarks vervuld. Ten aanzien van twee benchmarks moet Kosovo nog verdere voortgang maken, namelijk de ratificatie van de grensovereenkomst met Montenegro en een gedegen track-record ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie. Het kabinet acht het noodzakelijk dat helderheid en zekerheid bestaat ten aanzien van het volledig voldoen aan de gestelde voorwaarden door Kosovo. Met finale instemming met het voorstel zal dan ook worden gewacht tot de Commissie hierover, conform het verzoek van de Raad van 20 mei jl., nader heeft gerapporteerd.

Noodrem-mechanisme

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat ook ná een besluit tot opheffing van de visumplicht zeker wordt gesteld dat landen die zijn vrijgesteld van de visumplicht blijven voldoen aan de strikte voorwaarden die werden gesteld aan visumliberalisatie. De Commissie heeft op 4 mei 2016 een voorstel ingediend voor versterking van het opschortings-, oftewel noodrem-mechanisme in de verordening. Tevens kondigt de Commissie in dit voorstel aan de monitoring van de migratie- en veiligheidssituatie na besluiten tot visumliberalisatie op te voeren. Deze wijziging zal van toepassing zijn op alle landen waarmee visumliberalisatie overeen is gekomen. Het reeds bestaande noodrem-mechanisme voorziet al in tijdelijke schorsing van visumliberalisatie in bepaalde noodsituaties: indien er sprake is van een toename van irreguliere migratie, ongegronde asielaanvragen of afgewezen terug- en overname-

verzoeken van eigen onderdanen. Blijvende monitoring van de criteria van visumliberalisatie en een versterkt noodremmechanisme vormen samen een krachtig vangnet voor het geval visumliberalisatie leidt tot ongewenste effecten, bij alle landen waarmee visumliberalisatie wordt overeengekomen.
Op 17 mei 2016 is het BNC fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2138) over de versterking van het noodrem-mechanisme, inclusief betere monitoring door de Commissie, naar uw Kamer verstuurd. Het kabinet heeft zich hard ingezet voor versterking van de noodremprocedure en is dan ook groot voorstander van voorgestelde versterking van deze noodremprocedure. Dit heeft er in geresulteerd dat hierover in de JBZ-Raad op 20 mei een Raadspositie is aangenomen waarna bespreking met het Europees Parlement zal plaatsvinden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de JBZ-Raad van 20 mei bleken alle lidstaten van mening dat aan alle benchmarks moet worden voldaan en constateerden zij dat Kosovo nog niet voldoet aan alle benchmarks. Het Voorzitterschap concludeerde dat de Raad van de Commissie een rapport verwacht wanneer de openstaande benchmarks vervuld zijn.

Een meerderheid van de lidstaten koppelt stellingname ten aanzien van visumliberalisatie aan de aanscherping van het bestaande zgn. noodrem-mechanisme voor herinvoering van de visumplicht indien afschaffing van de visumplicht leidt tot ongewenste effecten. De Raad heeft op 20 mei jl. een voorlopig positief standpunt ingenomen over het noodrem-mechanisme, dat algemeen geldende wetgeving is en van toepassing op alle landen waarbij is overgegaan tot visumliberalisatie. Het Europees Parlement moet zich hier nog over uitspreken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (artikel 77, lid 2 onder a). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Op het beleidsterrein van het instellen en afschaffen van de visumplicht is handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter dan handelen door de lidstaten afzonderlijk, temeer daar in de Schengenzone in beginsel geen controles op binnengrenzen plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

d) Aanpassing van Verordening 539/2001 dient plaats te vinden middels een verordening. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. De aanpassingen in de verordening gaan niet verder dan nodig.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen. De visumverlening voor Nederland wordt in Kosovo waargenomen door de Zwitserse ambassade.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voor bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen financiële consequenties. Voor personen uit Kosovo die Nederland willen bezoeken vervalt betaling van visumleges, wat voor hen positieve financiële consequenties heeft.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burgers in Nederland geen consequenties. Voor personen uit Kosovo die Nederland willen bezoeken vervalt de visumplicht, dus positieve consequenties ten aanzien van administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Afschaffing van de visumplicht zal zakenreizen van zakenlieden vereenvoudigen, hetgeen de kansen voor handel en het bedrijfsleven vergroot.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen. Afschaffing van de visumplicht voor Kosovo leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van de overheid. Reguliere taken als grenscontrole en vreemdelingentoezicht blijven ongewijzigd van kracht.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing (betreft voorstel tot wijziging van Verordening 539/2001).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt de verordening 20 dagen na publicatie in werking te laten treden. Deze termijn is voor Nederland toereikend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een evaluatiebepaling is noodzakelijk. De Commissie zegt toe actief te blijven monitoren hoe Kosovo de benchmarks van de visumliberalisatie

roadmap uitvoert. Verder vormt de noodremprocedure bij plotselinge toename van illegaliteit en/of asielaanvragen, of bij tegenwerking bij terugkeer als gevolg van visumliberalisatie, een mogelijkheid tot opschorting.
Het kabinet acht de toegezegde monitoring door de Commissie na visumliberalisatie nodig, opdat eventuele negatieve effecten van visumliberalisatie snel en effectief kunnen worden geïdentificeerd en tegengegaan, in het bijzonder als die zich zouden voordoen op het terrein van illegale immigratie, asiel en grensoverschrijdende criminaliteit.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Monitoring van eventuele gevolgen van afschaffing van de visumplicht voor Kosovo zal door de Europese Commissie worden gedaan (zie 6.a en 6.d).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.